# 国家治理中的公共政策范式转型
## ——从肯定性行动到多样性管理

王 丽 萍

(北京大学 政府管理学院, 北京 100871)

**摘　要:**“谁得到什么”始终是公共政策的核心议题,普遍性和中立性则是公共政策的关键特质和重要美德。在现代国家治理中,许多国家通过采取肯定性行动或类似政策,修正由历史、既往政策或其他原因所造成的社会差距,以促进不同人群之间的权利及发展机会的平等。肯定性行动政策以非均衡的政策工具追求均衡的治理目标,突显了明显的国家干预特性。随着治理理念的流行和社会观念氛围的变化,肯定性行动似已成为国家治理的一个悖论,并提示多元主义时代需要国家治理和公共政策的新范式。多元主义时代国家治理需要平衡的差异和不均衡越来越多,多样性本身更被赋予重要的积极价值。国家治理和公共政策趋向多样性管理的范式转型是一个迫切的时代问题,也将使肯定性行动政策融入多样性管理的治理逻辑和实践框架之中,以充分实现其治理潜力。

**关键词:** 公共政策;国家治理;多样性管理;肯定性行动;肯定性行动政策

**中图分类号:**C93-03　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2017)03-0133-10

在法理意义和价值层面上,普遍性和中立性是公共政策的关键特质和重要美德。作为应对主要以群体为基础的差异性的一种公共政策类型,肯定性行动政策常见于世界许多国家的治理实践,也是引发最多争议的一种公共政策类型。随着国家治理和公共政策环境的急剧变化,有关肯定性行动政策的话题与争论更是有增无减,并被置于新的话语和思考体系中加以审视。与此同时,人类正生活于一个多元化和多元主义时代,不同维度的多样性在不断增加,并已日益成为国家治理的重要问题,从而使公共政策必须面对多样性和多元主义的直接挑战,即公共政策如何既能回应差异性和多样性,在多样性中创造社会凝聚力,又能在多元主义的社会氛围中被广泛认可和接受。因此,多元主义时代的多样性管理在很大程度上需要国家治理和公共政策的范式转型。

## 一、肯定性行动政策:国家治理中的常见公共政策类型

差异性、多样性乃至不同程度的不平等是一种社会常态,因而也是国家治理和制定公共政策的重要社会基础,还是确立国家治理和公共政策范式的重要前提。在一个社会诸多维度上可能存在的差异性之中,基于不同人群(或群体)的差异性和不平等是一个非常普遍的现象。因此,在现代国家治理中,大多数国家都通过采取肯定性行动或优惠政策应对这一问题,以修正因历史、既往政策或其他原因所造成的社会差距,从而促进不同人群之间的权利及发展机会的平等。“肯定性行动”(affirmative action)、“优惠政策”(preferential policies)则成为描述不同国家类似政策和实践的常见概念。

在“肯定性行动”和“优惠政策”等概念之外,

**收稿日期:**2016-09-30

**作者简介:**王丽萍,女,山西平遥人,北京大学政府管理学院教授,北京大学国家治理研究院研究员。

“积极政策”是一个更为宽泛概念,也是类似政策的一种更为国际化的表达。① 不仅如此,“积极政策”这一美国概念可更好地涵盖不同国家概念不同而功能相似的政策,并强调这一类型的公共政策是国家能动主义日渐增强和政府干预的一个重要结果,同时“积极政策”概念还包含着制定此类公共政策的良好初衷,因而这类政策有时也被称为“进步政策”(progressive policy)。

相对于积极政策的概念,肯定性行动虽是一个更为狭窄的概念,却是一个更为常见和普遍的概念。20 世纪 60 年代以来,有关美国肯定性行动的研究和争论持续不衰并积累了丰富的研究文献,但美国以外其他国家的类似政策却较少有人关注,因而人们对“肯定性行动”这一美国概念也更为熟悉。不仅如此,肯定性行动政策还被认为可避免诸如“积极的差别待遇”“优惠待遇”等概念可能内涵的某种轻蔑的成分。② 在这种意义上,本文以“肯定性行动”一词来概括不同国家可能有着不同名称的类似政策和实践,以便与已有的相关研究文献保持一致。

“肯定性行动”的概念因 1965 年美国林登·约翰逊总统所发布的11246 号行政命令而成为公共政策中补偿利益受损者的一个引人瞩目的政策领域或政策类型,而围绕美国肯定性行动的诸多争论也成为世界范围内公共政策历史上一个独特的现象,美国的肯定性行动则成为相关政策的经典案例。总体上,美国的肯定性行动是针对少数族裔和女性等特定群体的一系列政策的集合,用以修正历史形成的对特定种族、民族和性别在获得社会、经济机会等方面的歧视。由于“肯定性行动”并不是某项具体政策,也不存在普遍认可的明确界定,有关讨论无论是支持或是反对都是抽象的。即使是政治家、立法者或新闻记者也很少能够清晰描述这一政策的不同用途和含意。一些研究也表明,人们实际上对肯定性行动政策的法理界定和实际运用都所知甚少。③

印度的类似政策早于美国。在印度,这类政策被称为“积极的差别待遇制度”(Positive Discrimination regime)。印度独立伊始,带领印度实现独立的领导者明确提出普遍的公民身份原则。在印度这个以种姓秩序和深刻的分层体系为特征的社会,这一原则表明了印度社会的一种信仰,即对绝对平等原则的偏离对于特定群体的实质性平等是必要的。某些社会群体因其种姓和部落身份而处于劣势地位,因而需要以群体为基础的特殊安排,从而帮助他们融入主流社会。基于这一原则,印度对历史上的两个劣势族群达利人(Dalits)和原住民(Adivasis)采取了积极的区别待遇政策,即正式列出表列种姓(the Scheduled Castes, SCs)和表列部落(Scheduled Tribes, STs),以此作为将其纳入公民范围的机制,赋予其在教育、就业等方面的特殊待遇。

在现代国家治理中,肯定性行动政策常被用于推进处于劣势地位的群体的权利及发展机会的平等。事实上,处于劣势地位的人群并非如人们可能想象的总是少数族裔或少数人口(如在美国、加拿大),马来西亚、斐济、南非等国家肯定性行动政策的受益者就是土著多数。在这些国家,土著多数中的精英人物虽掌握了政治权力,但却缺乏经济影响力。其中,马来西亚于 1970 年开始实施的肯定性行动政策的受益对象是在全部人口中人数超过半数的马来人;在斐济,20 世纪 80 年代开始实施的肯定性行动政策则以人口数量仅次于印度裔斐济人的土著斐济人为对象;南非的肯

① 类似的政策和实践在印度称为“积极的差别待遇”(positive discrimination),在印度某些邦以及马来西亚和印度尼西亚则称为“大地之子”(sons of the soil),斯里兰卡称为“标准化”(standardization),尼日利亚则将类似政策视为“国家联邦特征的反映”(reflecting the federal character of the country)。

② Aileen McHarg and Donald Nicolson, “Justifying Affirmative Action: Perception and Reality”, *Journal of Law and Society*, Vol. 33, No. 1 (March 2006): 1–23.

③ Christine Reyna, Amanda Tucker, William Korfmacher and P. J. Henry, “Searching for Common Ground between Supporters and Opponents of Affirmative Action”, *Political Psychology*, Vol. 26, No. 5, Symposium: Race and Politics (Oct., 2005), pp. 667–682; F. J. Crosby and D. I. Cordova, “Words Worth of Wisdom: Toward an understanding of affirmative action”, *Journal of Social Issues*, 52 (Dec. 1996): 33–49.

定性行动随着种族隔离制度的终结而开始,肯定性行动政策的对象是被界定为“有需要的人口”的黑人。这些国家的肯定性行动政策实践常常通过在高等教育、有意义的就业和行政机构等部门有针对性地雇用代表性严重不足的群体成员,以矫正由长期历史所形成的不公正。①

美国、印度、马来西亚、斐济、南非等国的肯定性行动政策提示人们,人口构成中同质性的缺乏更可能导向对肯定性行动政策的需求。实际上,世界不同国家或地区实施或不实施肯定性行动政策的原因要更为复杂。北爱尔兰的人口结构并不复杂,宗教信仰的不同和很长时间以来不同的政治诉求在同属一个民族的北爱尔兰人之间造成了明显的差异,并使这一地区出现严重分裂,而肯定性行动相关政策的实施则被证明是解决北爱尔兰问题并维持和平的有效做法。② 英国是一个具有文化多样性的国家,但英国并没有人们一般所理解的“硬的”肯定性行动(“hard” affirmative action)。英国人口结构中仍以白人为主(超过90%),外来移民数量较少且移居英国时间都不太长,再加上严格的移民政策与缓和种族歧视的措施并重,使得英国的类似问题并不明显。当然,少数族裔群体缺乏领导者,以及不利于表达少数族裔关切的英国选举制度,在一定程度上也可以解释英国为什么没有肯定性行动政策。此外,英国较好的福利供给(尽管20世纪70年代以后有所缩减),以及福利的提供并不以种族等个人身份为基础的福利逻辑,也是英国没有肯定性行动政策的重要原因。③

一个国家内部不同群体之间的差异乃至某种程度的不平衡状态是一种常态,而肯定性行动及相关政策则是常见的国家治理策略,本质上是以非均衡的政策工具追求均衡的治理目标,突显了明显的国家干预特性,也似与公共政策更少干预性、更少强制性的变化趋势相悖。因此,即使在很大程度上可实现其政策目标的肯定性行动政策,也需要被置于多元主义的背景下加以审视。

## 二、国家治理中的肯定性行动悖论

在诸多类型的公共政策中,肯定性行动很大程度上可以被看作最具理想主义色彩的公共政策。“善意的初衷”一词常常与肯定性行动联系在一起。各国引入肯定性行动的常见目的,大多是为了解决历史上殖民主义、移民、边缘化等过程及其影响所造成的社会与经济的差距和不平等。在拉丁美洲(特别是巴西和厄瓜多尔),肯定性行动的出现是为了矫正那些与缺乏经济机会相关的种族歧视的长期问题,因而被视为创造较为公正的经济与社会政治秩序的努力。因此,创造“公平的竞争环境”,是与肯定性行动政策目标相关的另一种常见表述。

在国家治理和公共政策领域,肯定性行动一直是引发了最多争议甚至极化争议的一个议题。不同国家有关肯定性行动及相关政策的社会态度,可由肯定性行动在美国社会所引发的争论得以管窥。在美国,有关肯定性行动讨论中所呈现的观点极化的程度,在某种程度上堪与二百多年前有关联邦制的讨论相比。不同的是,在这一讨论以及相关政策实践中,反对者逐渐获得了相对于支持者的优势。“伪善、不公平和低效率”是对肯定性行动相关政策的常见批评,更有反对者认为肯定性行动政策“不过是相互竞争的不同种族和民族之间的粗糙的分肥制度”④。随着多元主

---

① Steven Ratuva, “The interface between affirmative action and neoliberalism: The case of Fiji”, *Cultural Dynamics*, Vol. 27, No. 1 (March 2015): 135–154; H. Jain, P. Sloane and F. Horwitz, *Employment Equity and Affirmative Action: An International Comparison*, NY: M. E. Sharpe, Armonk, 2003.

② Colin Harvey, “Mobilizing against neoliberalism? Global affirmative action in context”, *Cultural Dynamics*, Vol. 27, No. 1 (March 2015): 81–98.

③ Steven M. Teles, “Why is there no affirmative action in Britain?”, *The American Behavioral Scientist*, Vol. 41, No. 7 (April 1998): 1004–1026.

④ Morris B. Abram, “Fair Shakers and Social Engineers”, in Russell Nieli, ed., *Racial Preference and Racial Justice: the new affirmative action controversy*, Washington, D. C.: Ethics and Public Policy Center, 1991, pp. 29–44.

义时代的来临和新自由主义观念的盛行,肯定性行动似已成为国家治理的一个悖论——差异或多样性需要肯定性行动及其类似政策,而肯定性行动政策却越来越难以见容于变化了的社会观念氛围。

由于肯定性行动政策常常以特定人群为对象而把其他人群排斥在外,因而表现出明显的倾向性与非包容性(排他性),使得目标在于促进公平和社会凝聚的肯定性行动政策把同属一个体系的人们划分为受益者和受损者(或相对受损者),可能的结果是在应对某些方面的差距或不公平问题的同时可能又在其他方面产生新的不公。“顾此失彼”因之成为肯定性行动政策在政策结果意义上的一个明显特征,也突显了公共政策碎片化和可能相互矛盾的问题。实际上,常被用于修饰肯定性行动的补偿性、优惠、倾斜等词汇,很大程度上即已提示了肯定性行动被作为政治的权宜之计的一面。在这种意义上,差强人意的肯定性行动政策的社会接受基础也往往处于不稳定状态。

作为多元主义时代的一个重要观念现象,新自由主义和个人主义等观念的流行,影响并塑造了人们有关肯定性行动的认知与态度,进一步削弱了肯定性行动政策的社会接受基础。在理想主义和浪漫主义盛行的年代,建立一个公平、公正的世界并使社会更为团结的目标有着巨大的感召力,也可唤起人们的道德本能,就如 20 世纪 60 年代的美国,民权运动极大地改变了美国社会的观念氛围,使之发生了有利于少数族裔权利保障的重要变化,也使久已出现的肯定性行动相关政策付诸实施。但在多元主义时代,人们对于与自身利益相关的问题日益关注并善于表达,从而使政策过程特别是政策实施过程也日益成为一种多元利益攸关方参与的过程,多元化的利益同时也被带入了政策过程。不仅如此,不同人群对于不同政策议题有着不同的敏感度和接受程度,因而会对不同政策表现出不同的态度和行为反应。同时,在物质主义与个人主义的观念氛围中,人们对可能使自身利益受损的肯定性行动政策的接受程度也在逐渐下降。这些变化很大程度上可以解释从前可能比较容易被接受的肯定性行动之类的优惠政策为什么现在却常常受到质疑甚至被抵制。

不仅如此,肯定性行动固有的群体偏好与内在于新自由主义的个体偏好之间也存在冲突。就肯定性行动政策的特性而言,与修正由历史或其他原因造成的机会或其他资源获取方面的不平等相关,群体倾向或群体偏好(group preference)是肯定性行动政策的一个明显特点。具体而言,民族、种族、女性等是肯定性行动常见的政策受益群体基础。美国肯定性行动及相关政策的受益者主要是少数族裔和女性等特定群体;印度肯定性行动(积极的差别待遇)政策的受益群体是两个劣势族群达利人和原住民,也就是在宪法上被称为表列种姓和表列部落的人群(群体),以及后来(1990)被纳入这一政策范畴的其他发展落后的阶层(the Other Backward Classes, OBCs)。此外,马来西亚的马来人、斐济的土著斐济人、南非的黑人等,都是他们所在国家肯定性行动政策的受益人群。就这些人群与政策的关系而言,他们之所以受益的原因是其作为某一群体(民族、种族或性别)的成员资格,而不是特定个体的具体特质或禀赋,尽管实际受益的可能是某个具体的人(个体)。历史上,受苏联政策模式影响,许多社会主义国家积极政策的集体主义模式同样体现了肯定性行动政策的群体偏好或倾向。

所有肯定性行动政策都以群体为基础,群体成员身份则是从肯定性行动政策中受益的资格前提。很长时间以来,美国的肯定性行动被认为与美国自由主义、个人主义的价值观相一致,是一项重要的社会进步,而其背后所蕴含的群体倾向则往往被社会流行的价值倾向掩盖了。因此,有观点认为,在有关美国肯定性行动的争论中,为肯定性行动贴上“自由的”(liberal)或“进步的”(progressive)等标签实际上是具有误导性的。自由主义的本质往往关乎作为个体的个人(*individuals qua individuals*)的福利、权利和责任,而不是群众或阶级(阶层)或其他抽象的福利、权

利和责任。① 因此,在现实层面不同的政策组合中,体现群体偏好的政策与体现个体偏好的政策之间可能具有互补性,同时也存在相互冲突的风险。尽管群体特征是政府实施有效管理的重要依据,也被认为是立法的精髓,但在个人主义和自由主义话语中,肯定性行动以群体为基础的偏好被批评为是有缺陷的和有问题的②。肯定性行动政策的这一群体特征使其在新自由主义背景下遭遇了治理挑战乃至危机。

在个人主义盛行的美国,肯定性行动已经持续了数十年时间。这似乎是一个令人费解的问题:一个致力于个人主义的社会在设计政府项目时为什么会考虑群体特征? 当然,这并非一个真正的问题,因为政府不依据群体特征来管理就无法持续下去。真正的问题在于,政府对群体的思考限于某些社会特征而忽视了其他方面的特征。

总体上,人口结构中同质性的缺乏更可能导向对肯定性行动政策的需求,而政府对更为多元维度上的社会特征的关注,则可能导向因实施更具普遍性和包容性的政策而使肯定性行动政策成为一种并非必要的政策选择。英国没有人们一般所说的肯定性行动政策,而是通过以种族关系、性别歧视以及公平就业法为核心的民权法来保障不同族裔的权利。其种族权利的保障具有种族中性的(race-neutral)特征,代表着一种追求平等的均衡的路径。事实上,由于英国反歧视法及政策并未充分实现其终结歧视和社会排斥的承诺,法律实践中也出现了倾向于旨在提升弱势群体地位的积极措施,并使肯定性行动在英国获得了"不断增加的可接受性"。③ 尽管如此,英国案例表明,更为中性和更具普遍性的政策可以使不同人群的权利得到保障,而当这种政策执行不力时则为肯定性行动政策留下了空间。

随着多元主义时代的来临,国家治理过程中需要平衡的差异和不均衡将越来越多地显现出来,因而似乎就需要不同领域的特殊政策,于是不同政策领域的肯定性行动政策可能将会越来越多。但是,伴随多元主义时代社会自信的日益增强,对于肯定性行动政策的质疑乃至抵制也在增加。这一悖论提示多元主义时代需要国家治理和公共政策范式的转型。

## 三、多元主义时代的多样性管理

"肯定性行动"作为公共政策中补偿利益受损者或照顾弱势群体的一个引人瞩目的政策领域或政策类型,在过去数十年的实践中在不同程度上和在某些政策领域的确取得了实质性的积极成果。譬如,在相关讨论最为集中的高等教育领域,一些国家少数民族学生的入学人数及其在学生总人数中所占比例的持续增加,就常被视为肯定性行动政策的积极影响。但是,一些政治学家的比较研究则发现肯定性行动或优惠政策的影响并不令人满意,特别是它在某些维度上产生积极影响的同时,在其他维度上的影响却可能是破坏性的。④

因此,很长时间以来,肯定性行动一直是存在极化观点和争议的一个政策领域。值得关注的是,在大多数西方国家,似乎是反对者在有关肯定性行动的争论中取胜了,因而对肯定性行动的支持正在式微,有关肯定性行动的讨论也日渐与多样性管理的议题联系在一起,"肯定性行动"概念

① Lee Nisbet, "Affirmative Action: A liberal program?", in Russell Nieli, ed., *Racial Preference and Racial Justice: the new affirmative action controversy*, Washington, D. C.: Ethics and Public Policy Center, 1991, pp. 111 – 116.

② Colin Harvey, "Mobilizing against neoliberalism? Global affirmative action in context", *Cultural Dynamics*, Vol. 27, No. 1 (March 2015): 81 – 98.

③ A. McHarg and D. Nicolson, "Justifying Affirmative Action: Perception and Reality", *Journal of Law and Society*, Vol. 33, No. 1 (March 2006): 1 – 23.

④ Myron Weiner, "The Political Consequences of Preferential Policies: A Comparative Perspective", *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 1 (Oct., 1983): 35 – 52; Thomas Sowell, *Affirmation action around the world: an empirical study*, New Haven: Yale University Press, 2004.

甚至为“多样性管理”一词所取代。①

“多样性管理”(diversity management/managing diversity)一词的使用可回溯至20世纪80年代中后期,具有明显的美国背景。作为旨在培育和保持积极的工作场所环境的一种策略,多样性管理80年代中期在美国迅速发展。当时,鉴于美国总统里根曾经威胁取消肯定性行动相关法律,美国一些企业的公平与肯定性行动专家认为,促进企业的多样性并非出于法律命令的要求,而是由于多样性有利于企业。基于这样的认识,研究者对多样性和多样性管理的积极影响进行了检验。

多样性管理概念强调挖掘多样性的积极潜力并将这一潜力转化为现实,已被视为提升管理绩效的一种重要机制或技术。在实践层面,80年代末即有许多世界知名企业开始了“多样性管理”实践,近年来多样性管理已成为公共部门改革的关键方向。产生于美国背景的“多样性管理”的概念,由于规避了有关肯定性行动以及平等就业机会等政治性议题而成为促进劳动力管理效率提升的重要机制,并已成为引发诸多学科关注的完善的人力资源管理技术。90年代末,这一概念开始出现于欧洲政策领域。事实上,多样性管理不仅是与组织管理相关的一种新范式,还具有推动国家治理和公共政策范式转型的重要潜力。

有关肯定性行动的讨论被移置于多样性管理的话语空间,虽然有批评者认为这一变化使得肯定性行动偏离了真正的平等议程(real equality agenda)②,但也使肯定性行动相关讨论脱离了意识形态或伦理道德层面的争论,获得了更为理性和务实的讨论空间,并使有关问题的思考和讨论回到了公共政策的现实层面。很大程度上可以说,多样性管理是使肯定性行动在实践中得以存活的一种新的治理策略。作为一种公共政策,肯定性行动政策总是产生明显的赢家(受益者)和输家(相对或绝对受损者),而多样性管理则着眼于关照所有人的利益,直接回应了“没有人想要成为局外人”的关切,使肯定性行动常常较为狭窄的社会基础扩展至整个社会,也使相关政策变得更为中性,更具包容性。

与肯定性行动类似,多样性管理仍以身份政治(identity politics)为基础,但同时又与新自由主义的个人主义和企业家意识形态联系在一起,关注于个体而非群体,所使用的语言是能力和利益(competences and benefits)而不是肯定性行动所使用的“被接纳的权利”(rights of inclusion)。③总体上,肯定性行动政策关注于对既往不公正的矫正,而多样性管理则着眼于未来。对于肯定性行动政策的怀疑者来说,多样性管理作为“令人愉快的替代品”(palatable alternative)被广泛接受了。④

尽管多样性管理常常是作为肯定性行动的相对概念提出和使用的,但实际上肯定性行动与多样性管理并不冲突,多样性管理也不是肯定性行动的简单替代。很大程度上可以说,肯定性行动是多样性管理诸多实践类型的一种方式,是一种不完美的甚至是粗糙的实现方式,而多样性管理则是肯定性行动的改进。事实上,多样性(以及多样性的增加)是渐进的,多样性管理也经历了渐进的发展变化过程。被作为美国肯定性行动重要法律基础的1964年《民权法案》就被认为是重

---

① Prue Burns and Jan Schapper, “The Ethical Case for Affirmative Action”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 83, No. 3 (Dec., 2008): 369-379.

② John Wrench, “Diversity management can be bad for you”, *Race & Class*, Vol. 46, No. 3 (July 2005): 73-84.

③ Annelies Knoppers, Inge Claringbould, and Dortants, Marianne, “Discursive Managerial Practices of Diversity and Homogeneity”, *Journal of Gender Studies*, Vol. 24, No. 3 (May 2015): 259-274; Gillian A. Maxwell, “Minority Report: Taking the initiative in managing diversity at BBC Scotland”, *Employee Relations*, Vol. 26, No. 2 (April 2004): 182-202.

④ Sara Ahmed, *On Being Included: Racism and Diversity in Institutional Life*, Durham: Duke University Press, 2012; Sara de Jong, “Converging logics? Managing migration and managing diversity”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 42, No. 3 (Feb. 2016): 341-358.

要的多样性立法,而法律本身和肯定性行动政策实施过程中以相关立法为基础的配额方式则被视为多样性管理的第一阶段;将人口统计学意义上特定群体的差异一般化是多样性管理的第二阶段;第三阶段则是目前主要常见于组织机构的多样性管理。①

多元主义不同于多样性,是我们对多样性的回应。② 在多元主义的时代氛围中,多样性本身被赋予重要的积极价值。概念层面上,多样性一词首先是一个描述性术语,传递了多元社会的真实图景;同时,多样性还是一个规范性术语,其中内含着以积极的态度对待多样性、促进多样性以及多元化和平等原则的运用等诸多方面的要求。在这种意义上,多样性既是事实,也是规范和原则。在现实层面,多样性本来就是一种长期存在的现实状况,多元主义则提供了认识和应对多样性的思考和行动框架:正视差异和多样性,以多元主义的态度应对多样性。不仅如此,多元主义也将鼓励和培育更为复杂的差异性和多样性。多元主义时代不仅促使人们作出这样的回应,更要求国家治理和公共政策在范式意义上作出重要的调整。于是,在肯定性行动政策遭遇挑战之际,更为平衡的多样性管理将成为国家治理和公共政策范式转型的重要方向。

在组织管理的背景中,多样性被赋予诸多乐观的想象和期待,甚至被浪漫化了;而在国家治理的背景中,多样性则更多意味着国家治理和公共政策过程中更大的复杂性与张力,因而有学者将多样性看作“社会陷阱”(social trap)③。相对于组织机构中的多样性管理,国家治理中的多样性管理不仅仅只是意味着多样性的增加,国家治理还具有更为复杂的内容和目标,从而使多样性管理无论在内涵方面还是治理目标的设定方面都更为复杂,而国家治理和公共政策趋向多样性管理的范式转型,则成为多元主义时代国家治理的最为迫切的时代问题。

## 四、寻求多元主义时代国家治理与公共政策新范式

第二次世界大战后,肯定性行动政策为许多国家所采纳以矫正社会差异和不平等,在很大程度上是不同国家广泛流行的时代观念氛围的一个结果。实事求是地说,肯定性行动政策在不同程度上基本实现了政策的直接目标,这也成为肯定性行动政策正当性的一个有力辩护。但是,在实施此类政策的不同国家却产生了令人担忧的相似的政治影响。这种“优惠政策的政治逻辑”(the political logic of preferential policies)意味着,优惠政策之类的决策可创造能够塑造后续政策辩论的术语和标准,进而影响其后政策回应与新政策选择的政治空间。由不同类型国家的优惠政策所展示的这一共同政治逻辑,可表述为若干具体问题,譬如,实施这类政策的社会比其他社会更公正吗?族群优惠政策一旦实施,对谁可得到照顾和得到哪种类型的照顾加以限制在政治上可能吗? 以及优惠政策一旦实施,这些政策可能被终止吗?④ 这一政治逻辑实际上也反映了国家治理与公共政策范式的路径依赖倾向,也是政策思维惯性(乃至惰性)的一种表现。

有些矛盾的是,多元主义时代是一个新自由主义观念盛行的时代,新自由主义观念主导着与公共政策相关的思考,治理理念的流行更使由国家(政府)控制公共政策制定与实施过程变得极不现实。随着多元主义时代治理理念的流行,政

---

① Joseph F. Healey, *Understanding and Managing Diversity: readings, cases, and exercises*, New York: Pearson Education, 2002, p. xi.

② Robert Wuthnow, *America and the Challenges of Religious Diversity*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2005, p. 286.

③ Bruce Barry and Thomas S. Bateman, “A Social Trap Analysis of the Management of Diversity”, *The Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 3 (July 1996): 757 – 790.

④ Myron Weiner, “The Political Consequences of Preferential Policies: A Comparative Perspective”, *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 1 (Oct., 1983), pp. 35 – 52.

策制定将日益成为政府、市场与公民社会协商和协调行动的过程。这是政策制定模式的一个重要变化,也将对实践中随多样性增加而日渐增多的肯定性行动政策的前景产生难以预期的影响,而社会观念氛围的变化则使这一影响更趋复杂。

在过去数十年间,公共政策在政策设计、政策工具的选择以及更为广泛的国家在社会中的作用等方面都经历了根本性变化,公共政策在总体上已变得更少干预性、控制性和强迫性,而日益趋向对国家规制作用的强调。① 在这种背景下,肯定性行动政策的国家干预倾向和特质,就与新自由主义的流行观念氛围显得格格不入,也与已经发生了根本变化的有关政府角色的一般期待相去甚远。在这种意义上,肯定性行动政策的空间在多元主义时代似乎已经被大大压缩了。当然,新自由主义对不同国家肯定性行动政策的影响也有所不同。譬如,在 20 世纪 80 年代拉美国家的经济调整与改革中,一些国家在被迫接受新自由主义改革政策的同时,也被要求采纳肯定性行动政策以矫正种族不平等问题。

与此同时,民粹主义观念也在塑造着多元主义时代的观念氛围。如果说新自由主义对肯定性行动政策具有抑制作用的话,民粹思想则赋予肯定性行动政策持续存在的韧性。譬如,在印度,1991 年开始的经济改革几乎与配额制度的扩张同时发生。也就是说,印度新自由主义改革的开启非但没有导致肯定性行动政策的萎缩,反而伴随着肯定性行动相关政策在政策领域与受益者范围方面的实际扩展。这种状况与人们的一般预期明显不符,很大程度上可以理解为是对政治民粹主义的政策回应。此外,印度缓慢的经济自由化以及选举政治中数量庞大的贫困群体的重要性,也是重要的原因。② 当然,肯定性行动政策的路径依赖也使此类政策一直被作为应对社会差异和不平等问题的一个重要选项。但是,政策实施疲弱状况的持续存在,则显示了肯定性行动政策在新自由主义背景下的困境。肯定性行动政策在政治需要与社会支持基础之间似乎处于一种明显的失衡状态。

受托马斯·库恩(Thomas Kuhn)科学哲学研究中科学范式概念的启发,彼得·霍尔(Peter A. Hall)于 1993 年提出“政策范式”(policy paradigm)概念,并通过政策范式变迁解释英国宏观经济政策的转变。在霍尔提出的政策范式解释框架中,英国宏观经济政策发生变化的主要原因是,政策观念从凯恩斯主义转向了货币主义,而这种政策观念的转变又促成了权威焦点的变化,结果是新的政治决策者被纳入到了新的范式之中。③ 在多元主义时代,观念的多元化和利益的多元化都是确定的事实,不同观念的持续竞争日益表现为一种常态,同时公共政策的制定过程也已成为一个多元利益攸关方参与的过程。在政策范式意义上,此刻我们同样也身处有关多样性管理的公共政策范式转型的重要时刻,或可称之为“公共政策范式转型时刻”。但是,多元主义时代的诸多不确定性却使有关多样性管理的公共政策新范式始终难以出现。不确定世界中“已知的未知”和可能更多也更为复杂的“未知的未知”,共同塑造着有关多样性管理的公共政策的复杂环境。

在不同国家和不同时期,围绕“在特定现实环境条件下怎样的政策反应是适当的”这一思考所形成的一些宽泛共识,往往成为公共政策制定的范式性思考并主导着公共政策的制定与实施。这种范式性思考不仅在历时维度上常常表现为公共政策制定中的思维惯性和路径依赖,还具有显著的跨国溢出效应。多元主义时代也是观念的跨国传播与扩散日益广泛和迅速的一个时代。政策观念对于塑造政策范式具有主导性影响,但各国

① 参见 B. Guy Peters and Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Policy*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2006, p. 3.

② Niraja Gopal Jayal, “Affirmative action in India: before and after the neoliberal turn”, *Cultural Dynamics*, Vol. 27, No. 1 (March 2015): 117 – 133.

③ Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (April, 1993): 275 – 296.

不同的政治制度对于塑造公共政策的影响依然是确定和明显的,不同制度所创造的政治机会结构则赋予不同类型的政治行动者影响公共政策制定的不同可能性。

尽管政策领域是欧洲一体化进程中政策制定欧洲化(the Europeanisation of policy-making)和观念跨国界传播最为明显的领域,被称为“多样性实验室”(laboratory of diversities)的西班牙在教育、劳动力市场以及政治权利等政策领域仍显示了多样性管理的独特性。西班牙多样性管理能力的获得,并不以某种特定理念或观念为基础,而是基于某种“大众哲学”,是对多样性治理实践中实际问题的回应,实用主义更赋予政治行动重要的策略方向。在由认同、历史和制度所界定的背景中,问题导向的政策与寻求答案的过程引导着西班牙的多样性管理。①

虽然组织管理中的多样性管理被认为已经发展为一个完善的提升组织绩效的策略,但实际上,即使是在组织管理中,人们对于如何有效管理多样性仍然知之甚少。② 其中的原因很大程度上在于,多样性管理是一个与组织目标、组织历史、组织内部环境以及社会环境等诸多因素相关的一个过程,某种特定管理技巧的效果会随时间、环境的变化而变化。对于国家治理中的多样性管理而言,国家治理的目标更为复杂,多样性的维度也更为丰富,多样性管理事实上更可能表现为一种与具体问题直接相关的原则或目标,而非可运用于不同维度多样性管理的统一范式,并在这种意义上区别于常常显得有些粗糙的肯定性行动政策。国家治理目标很大程度上需要通过公共政策来达成,而国家治理目标则直接塑造了公共政策的目标。总体上,国家治理目标的设定很大程度上还是国家能力的一个结果,并使不同时期的公共政策呈现不同的特征。

具有流行特质并可产生从众效应的政策范式体现着关于如何应对实际问题的不同观念以及持有不同观念的行动者之间的相互竞争。③ 多元主义时代不同观念之间的竞争,一方面使统一的公共政策范式难以出现,或许多样性管理并不需要一个统一的公共政策范式,也不可能产生一个统一的公共政策范式,另一方面却提供了更多的政策选项,从而为均衡的多样性管理提供了可能性。

## 五、结　语

“谁得到什么”始终是公共政策的核心议题,持久而富有生命力的公共政策范式也应据此确立。在创造一个更为平等和公正的世界以及一个富有凝聚力的社会的道德感召下,肯定性行动在世界范围内广泛存在,并因不同国家的现实环境以及人们的认可与接受程度而有不同的名称。但是,肯定性行动在修正某些维度上的社会差距的同时却可能产生其他的社会不公,因而就像一个跷跷板游戏。④ 这种顾此失彼和设计不良的公共政策可能助燃社会情绪,导致社会不满和怨恨情绪增加,并由此产生新的社会紧张,使多样性变得更加难以管理。在这种意义上,肯定性行动远不是一种理想的公共政策。总体上,肯定性行动虽然在某种程度上和某些政策领域实现了政策预期,但其积极效应在日益多元化的社会也变得黯然失色了。

随着多元主义时代的来临,管理多样性日益成为国家治理的首要任务。为此,摈弃有关肯定性行动政策的不切实际的想象,理性、审慎和克制地运用肯定性行动政策工具,就成为充分实现其

① Andrew Geddes, “Britain, France, and EU Anti – Discrimination Policy: The Emergence of an EU Policy Paradigm”, *West European Politics*, Vol. 27, No. 2 (March 2004) 334 – 354; Ricard Zapata – Barrero, “Managing Diversity in Spanish Society: A Practical Approach”, *Journal of Intercultural Studies*, Vol. 31, No. 4 (Aug. 2010): 383 – 402.

② Yves R. F. Guillaume, Jeremy F. Dawson, and *et al.*, “Managing diversity in organizations: An integrative model and agenda for future research”, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 23, No. 5 (2014): 783 – 802.

③ Daniel Béland and Robert Henry Cox, “The Politics of Policy Paradigms”, *Governance*, Vol. 26, No. 2 (April 2013): 193 – 195.

④ Wang Liping, “Affirmative action meets the era of pluralism”, *Global Times*, October 20, 2016, p. 17.

治理潜力的重要前提。多样性是多元主义时代的一个重要社会现实,也将成为一种社会常态,而趋向多样性管理的国家治理和公共政策范式转型,将有助于扩展肯定性行动的政策空间,改进不完美的肯定性行动政策,使肯定性行动政策融入多样性管理的治理逻辑和实践框架之中,并在此过程中充分实现其治理潜力。无论如何,理想的公共政策应该既能够解决问题,又不会产生新的社会紧张乃至政治冲突和分裂。后者应成为多样性管理的底线。

在多元主义时代,多样性管理已经成为重要的治理理念,并在描述意义上界定了国家治理的目标及其实现路径。多样性管理不仅意味着国家治理和公共政策需要崭新的范式,但又不可能产生可运用于不同国家、不同领域和不同维度的多样性管理的公共政策统一范式。换句话说,多样性管理在逻辑上也排斥这样的统一范式。

寻求趋向多样性管理的公共政策新范式是一个时代问题,也是一个全球性议题,但首先是一个国家治理和国内政治议题。在这种意义上,多样性管理应被置于比较的框架中加以思考,而有关多样性管理的公共政策新范式的探索和确立,还应基于各国不同的历史、文化、社会与政治制度背景以及政策实践。

## Public Policy Paradigm Shift in State Governance: From Affirmative Action to Diversity Management

Wang Liping
(*School of Government*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

**Abstract**: "Who gets what?" is always the core issue of public policy, so generality and neutrality are the key virtues in the construction of public policies. In modern state governance, many countries adopt affirmative action and similar policies to redress inequalities deriving from history, past policies or other reasons in the hope of promoting equal rights and development opportunity among different groups. Pursuing balanced governance goals by imbalanced policy instruments, affirmative action policy exhibits an interventionist-inclination, which conflicts with the general change in public policy to be less controlling and interventionist. In the context of governance and the greatly changed climate of ideas, affirmative action seems to be a paradox in state governance, suggesting that the pluralist era calls for a paradigm shift in state governance and public policy. With the increase of diversities in the era of pluralism, diversity is being attached to more important positive values. As an urgent issue of the times, such a paradigm shift will integrate affirmative action into the governance logic and practical framework of diversity management so as to fully realize its governance potentials.

**Key words**: public policy, state governance, diversity management, affirmative action, affirmative action policy

(责任编辑　　管　琴)